

N^{os} 48.623

48.624

48.625

48.626

1) Projet de règlement grand-ducal

déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

2) Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics.

3) Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'Etat et des établissements publics de l'Etat.

4) Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant

1. organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le service provisoire du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes;
2. modification du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

Avis du Conseil d'Etat

(23 février 2010)

Par dépêche du 26 novembre 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat les quatre projets de règlements grand-ducaux repris sous rubrique. Les textes des projets, élaborés par la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, étaient accompagnés d'exposés des motifs et de commentaires des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 16 décembre 2009 a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 30 décembre 2009.

Par dépêche du 12 février 2010, une nouvelle version des textes sub 2) à 4) a été soumise au Conseil d'Etat.

Les projets se situent en aval de la loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des

fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communal; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, qui a eu pour objet l'ouverture de la fonction publique luxembourgeoise aux ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne à l'exception des emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public, sous réserve que les postulants disposent de connaissances linguistiques adaptées.

1) Projet de règlement grand-ducal déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public

Aux termes de la loi, les emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public sont déterminés par voie de règlement grand-ducal.

Aux fins de déterminer les emplois en question, le Gouvernement a recueilli les propositions des différents ministères, administrations et services de l'Etat. Il en résulte un relevé dont l'incohérence est due à l'absence d'un schéma organisationnel uniforme s'imposant à l'administration publique dans son ensemble. Comme le remarque à juste titre la Chambre des fonctionnaires et employés publics, « la nomenclature des emplois réservés proposée dans le projet ne se distingue pas particulièrement par sa cohérence ou sa fidélité à une ligne de conduite générale ».

Certains emplois repris ne répondent à première vue pas aux critères de la loi. Ainsi, le Conseil d'Etat n'a pas pu être rassuré que le conservateur de la section de paléontologie, qui d'après Larousse est la science qui se consacre à l'étude des fossiles, participe à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat qu'en raison du fait qu'il peut requérir, le cas échéant, la force publique.

Ou les « employés du Secrétariat de la musique militaire »? Aurait-on oublié que Fernand Mertens, chef de la musique militaire de 1909 à 1937 et compositeur, entre autres œuvres musicales patriotiques, de la « Sonnerie nationale », était de nationalité belge?

Et on pourrait multiplier les exemples.

D'un autre côté, on doit constater que les emplois de services d'institutions constitutionnelles, tels ceux du Grand-Duc, de la Chambre des députés ou encore le Corps diplomatique, qui manifestement participent à l'exercice de la puissance publique, ne sont pas repris sur le relevé.

Il faut se rendre à l'évidence de la valeur tout à fait relative du relevé des emplois repris au projet de règlement sous avis au regard du droit communautaire. Le fait de figurer sur le relevé ne mettra pas nécessairement l'emploi à l'abri de l'analyse critique des autorités communautaires ou de la sanction par le juge. Aussi, ne paraît-il guère raisonnable de publier un relevé incohérent et, à différents égards, contraire aux principes du droit communautaire, repris dans la loi nationale. Une telle approche mettra notre pays inévitablement dans la ligne de mire de la Commission européenne.

D'après le Conseil d'Etat, il vaudrait mieux adopter une approche systémique de focalisation sur les emplois dans les domaines où la condition de nationalité luxembourgeoise est incontestée.

Une telle approche systémique pourrait se limiter aux emplois

- auprès des institutions prévues par la Constitution (Cour grand-ducale, Chambre des députés, Conseil d'Etat, Cour des comptes);
- auprès de l'administration gouvernementale, y compris des services et administrations qui en font partie;
- du corps diplomatique;
- de magistrat, de l'administration judiciaire;
- des administrations fiscales, du Trésor;
- de l'Armée, de la Police et de la Sécurité nationale (Protection nationale, Centre de communication, Protection civile, Service de renseignement).

D'une manière générale, tous les emplois visés par la loi du 9 décembre 2005 déterminant les fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat pourraient être réservés aux Luxembourgeois.

Se pose la question si on vise également les chefs de division ou de service relevant directement d'un directeur ou d'un des directeurs adjoints.

D'une manière générale, on devrait viser tous les emplois comportant la participation à l'exercice de la puissance publique: officiers de police judiciaire, pouvoir de requérir la force publique, ordonnateurs.

Le Conseil d'Etat se demande, par ailleurs, si l'assimilation pure et simple des employés de l'Etat, envisagée par le projet soumis, ne crée pas plus de problèmes qu'elle ne résout; par exemple, si une administration fiscale ne parvient pas à recruter sur le marché du travail luxembourgeois de candidat pour un poste requérant des compétences spéciales. Pour mettre fin à cette discussion dont il ne saurait partager ni la motivation ni l'argumentaire, le Conseil d'Etat propose de se référer à des fonctions et non à la situation statutaire de son titulaire.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 1^{er} la teneur suivante:

« **Art. 1^{er}.** Sont désignées comme emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public:

1. les fonctions relevant du Secrétariat du Grand-Duc, du Greffe de la Chambre des députés, du Secrétariat du Conseil d'Etat, des services de la Cour des comptes et de ceux du Médiateur;

2. les fonctions de magistrat, prévues à l'annexe A II- « Magistrature » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, les fonctions de président, vice-président et juge du Conseil arbitral des assurances sociales ainsi que les fonctions relevant de l'administration judiciaire, de l'administration pénitentiaire et du greffe des juridictions de la sécurité sociale;
3. les fonctions de l'administration gouvernementale, des administrations et services créés en son sein, de la Trésorerie de l'Etat et de la Direction du contrôle financier;
4. les fonctions de la carrière du secrétaire de légation;
5. les fonctions au sein des administrations des Contributions directes, de l'Enregistrement, des Douanes et Accises, du Cadastre et de la Topographie;
6. les fonctions prévues à l'annexe A III a - « Armée » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat [, à l'exception de celles des grades A1 à A4,] ainsi que celles exercées par du personnel civil attaché à l'Etat-major de l'Armée ou au Centre militaire;
7. les fonctions relevant du Centre des communications du Gouvernement, du Service de renseignement de l'Etat, du Haut-commissariat à la protection nationale et de l'Administration des services de secours;
8. les fonctions prévues à l'annexe A III b - « Police et Inspection générale de la police » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
9. les fonctions, qui au sein du Centre des technologies de l'information de l'Etat, comportent la gestion des applications, projets et banques de données pour le compte des institutions constitutionnelles de l'Etat, de la magistrature, des Affaires étrangères, de l'Armée, de la Police et des administrations et services visés sous les numéros 5 et 7 ou qui assurent la sécurité informatique.

Sont encore considérées comme tels:

1. les fonctions dirigeantes visées par la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant les fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat;
2. les fonctions de dirigeant d'un département, d'un service, d'une division ou d'une unité, qui au sein des administrations et services de l'Etat hiérarchiquement relèvent directement du président, directeur général, directeur ou directeur adjoint, sauf si ces fonctions sont d'ordre essentiellement technique ou scientifique;
3. les fonctions comportant la qualité d'officier de la police judiciaire, le pouvoir de requérir la force publique, ou d'engager ou ordonnancer des dépenses publiques. »

Le texte proposé par le Conseil d'Etat permet de faire abstraction d'une énumération redondante par département ministériel et par administration des différents emplois (personnel du département ministériel, directeurs etc.).

L'administration gouvernementale vise les différentes fonctions au sein des départements ministériels. Le Service information et presse, le Service des médias et communications, l'Inspection générale des finances, l'Administration du personnel de l'Etat et l'Inspection générale de la sécurité sociale, à l'exception du cadre scientifique de la Cellule d'évaluation et d'orientation, constituent des administrations et services au sein de l'administration gouvernementale.

Le point 4 vise le corps diplomatique.

En ce qui concerne l'Armée, il y a lieu de vérifier si les grades du corporal au 1^{er} caporal-chef peuvent être brigués par des volontaires non luxembourgeois admis à l'Armée.

En dehors des règles applicables à certains corps, sont applicables d'une manière générale à tous les administrations et services de l'Etat, les dispositions de l'alinéa 2.

2) Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics

Suite à l'ouverture généralisée de la fonction publique luxembourgeoise, le projet de règlement vise à améliorer le contrôle des connaissances linguistiques des candidats à un emploi. La méthode choisie pour l'évaluation de la connaissance linguistique est celle du Cadre européen commun de référence pour les langues, élaboré sous l'égide du Conseil de l'Europe et qui constitue l'outil de référence pour évaluer les compétences linguistiques. Le cadre distingue les différents domaines fonctionnels de compétence: parler en continu et en interaction, écrire et comprendre, oralement et par écrit. Il établit ensuite différents niveaux pour chaque compétence spécifique.

Le Conseil d'Etat marque son accord et avec l'approche choisie, qui s'appuie sur un cadre de référence international reconnu, et avec la teneur du règlement.

Dans son analyse légistique du texte soumis, il doit constater l'absence d'un préambule dans la version initiale, qu'il y a lieu de libeller comme suit:

« Vu la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique et notamment son article 9;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative et après délibération du Gouvernement en conseil; ».

D'un point de vue formel, on devrait écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics », « ministre compétent », « ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique ».

A l'article 6, le terme « respectivement » n'est pas placé correctement; il y a lieu de le remplacer par le terme « ou ». Au même article, on écrira « Cadre européen ... ».

3) Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'Etat et des établissements publics de l'Etat

Les modifications envisagées à l'endroit du programme de la formation dispensée par l'Institut national d'administration publique pendant le stage portent principalement sur les sujets suivants:

- adaptation de la formation pour les stagiaires de la carrière supérieure suite à une enquête de satisfaction réalisée auprès des stagiaires;
- introduction dans les différents cycles de formation d'un cours « Institutions et société du Grand-Duché de Luxembourg »;
- mise en place d'une formation de début de carrière à l'intention des employés de l'Etat engagés à durée indéterminée.

Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur le contenu du programme de formation.

Il doit encore constater l'absence d'un préambule dans la version initiale, qui serait à libeller comme suit:

« Vu la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique et notamment son article 9;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;

Vu la fiche financière;

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative et après délibération du Gouvernement en conseil;».

4) Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant 1. organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le service provisoire du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes; 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux

Le projet sous revue apporte différentes adaptations à la formation des agents du secteur communal:

- la formation des agents de la carrière supérieure est alignée sur celle prévue pour les stagiaires fonctionnaires de l'Etat de la même carrière;
- la formation pendant le service provisoire des secrétaires et rédacteurs communaux est ramenée à cette dernière catégorie, alors que les secrétaires communaux seront choisis désormais parmi les rédacteurs ayant passé l'examen de promotion.

Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer quant au fond. Quant à la forme, il doit constater l'absence d'un préambule, qu'il y a lieu de libeller comme suit:

« Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et notamment son article 2;

Vu la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique et notamment son article 2;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur le rapport de Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative et de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, et après délibération du Gouvernement en conseil; ».

A l'article III, il y a lieu de compléter le titre du « Ministre de l'Intérieur » en ajoutant les termes « et à la Grande Région », conformément à l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 2009 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 février 2010.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché premier en rang,

s. Yves Marchi

Le Président,

s. Georges Schroeder